

ÁNGEL URQUIZU CAVALLÉ

Director

ESTELA RIVAS NIETO

Coordinadora

LA ORDENACIÓN TRIBUTARIA DE LA VIVIENDA. ESPAÑA, ITALIA Y AMÉRICA LATINA

Autores

MIGUEL DE JESÚS ALVARADO PAULA PARRA H.
ESQUIVEL

MARCOS DE AGUIAR VILLAS-BÔAS MARÍA PIA NASTRI

EDUARDO BIACCHI GOMES ESTELA RIVAS NIETO

LLUÍS CARRERAS ROIG ROSA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

DARIA COPPA MARÍA ÁNGELA RUZ O.

MARÍA JESÚS GARCÍA-TORRES RODOLFO SALASSA BOIX
FERNÁNDEZ

MARÍA DENISSE IZQUIERDO CASTRO JEFERSON TEODOROVICZ

SARAH MARIA LINHARES DE ARAÚJO ÁNGEL URQUIZU CAVALLÉ

CRISTIAN MENESES VALENZUELA MILENKA VILLCA POZO

THOMSON REUTERS
ARANZADI



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

Departament de Dret Privat, Processal i Financer



THOMSON REUTERS PROVIEW eBooks
Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Ángel Urquizu Cavallé]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9135-128-3
DL NA 999-2016

Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Índice General

Página

CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN	21

CAPÍTULO II	
ASPECTOS TRIBUTARIOS DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA	25

RODOLFO SALASSA BOIX

1. Introducción	25
2. Regulación constitucional del derecho al acceso a la vivienda en Argentina	29
3. La evolución histórica de las políticas públicas de acceso a la vivienda en Argentina a partir de su reconocimiento constitucional	36
4. Relación entre el derecho tributario y el acceso a la vivienda	43
5. Medidas tributarias que favorecen el acceso a la vivienda en el ordenamiento jurídico nacional	46
6. Conclusión	53
7. Bibliografía	54

CAPÍTULO III	
LA TRIBUTACIÓN DE LA VIVIENDA EN BOLIVIA	57

MILENKA VILLCA POZO

1. Introducción	58
2. Programas y estrategias para abordar la problemática habitacional en Bolivia	60
2.1. Fideicomiso de la AEVIVIENDA	63

las rentas de fuente extranjera derivadas de la enajenación, explotación, utilización, o arrendamiento de bienes inmuebles, o de la titularidad de un patrimonio inmueble en el extranjero, cuando se aplica un convenio bilateral para evitar la doble imposición.

En definitiva, queremos aportar una guía útil de trabajo e investigación, en aspectos jurídicos y financieros, para los profesionales o investigadores relacionados con el acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler, en España, Italia y América Latina.

En este sentido, se recogen las medidas legislativas tributarias que afectan al ámbito inmobiliario en diferentes países, y como esas medidas repercuten favorable o desfavorablemente en el acceso a la vivienda.

Finalmente, quisiera agradecer a todos los miembros del grupo de investigación, tanto a los propios autores como a las personas que han colaborado en su realización, la dedicación al Proyecto de I+D del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, subprograma Estatal de Generación del conocimiento del Ministerio de Economía y Competitividad, «Reformando las tenencias de la vivienda: propuesta tributaria para una ordenación integral de la vivienda en propiedad y en alquiler» (DER2014-55033-C3-3-P), en el que se enmarca la realización de esta monografía.

Ángel URQUIZU CAVALLÉ

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universitat Rovira i Virgili

Capítulo II

Aspectos tributarios del acceso a la vivienda en Argentina*

RODOLFO SALASSA BOIX¹

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL ACCESO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA. 3. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA A PARTIR DE SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL. 4. RELACIÓN ENTRE EL DERECHO TRIBUTARIO Y EL ACCESO A LA VIVIENDA. 5. MEDIDAS TRIBUTARIAS QUE FAVORECEN EL ACCESO A LA VIVIENDA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL. 6. CONCLUSIÓN. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La importancia del acceso a la vivienda ha sido reconocida desde tiempos inmemoriales, ya que se trata de «un elemento indispensable para el

* Se agradece a las abogadas Nadia Pucheta y Julieta Moyano Ludueña, adscriptas a la cátedra de Derecho tributario de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), por su valiosa colaboración en el presente trabajo.

1. Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (UNC). Magister en Derecho de la empresa y la contratación y Doctor en Derecho (mención europea) por la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, España (URV). Profesor de grado y postrado en Derecho tributario en las mencionadas universidades. Investigador del Conicet. Autor de numerosas publicaciones; expositor en diversos congresos y seminarios nacionales e internacionales y miembro de diferentes proyectos de investigación tanto nacionales como internacionales. Investigador en el Proyecto de I+D del Ministerio de Educación y Ciencia (Dirección General de Investigación), «Reformando las tenencias de la vivienda: propuesta tributaria para una ordenación integral de la vivienda en propiedad y en alquiler» (DER2014-55033-C3-3-P), en el que se enmarca este trabajo.

desarrollo de la vida en sociedad»². Las sociedades siempre han mirado a la vivienda como una unidad básica de constitución, como la base de la familia, refugio y pilar fundamental del grupo social primario de subsistencia.

Desde el punto de vista de los particulares, dicha importancia se ve reflejada en el ámbito privado y colectivo, ya que es dentro del escenario familiar donde, por un lado, se desenvuelve la vida privada y se da inicio al aprendizaje e interacción con otras personas y, por el otro, se realizan actividades colectivas que nos identifican como individuos³. La vivienda es un elemento fundamental para garantizar la dignidad humana; en ella no sólo se desarrolla la vida privada de las personas sino que también es un espacio de reunión, convivencia y protección de la familia.

El acceso a la vivienda es una necesidad básica de la condición humana entendida como «el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad»⁴. La necesidad de contar con un hogar ha llevado a que el derecho al acceso a la vivienda fuera reconocido como un derecho humano a partir de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dicho reconocimiento fue plasmado de la siguiente manera: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad»⁵.

Desde el punto de vista del Estado, la trascendencia del acceso a la vivienda también es palmaria porque constituye un elemento de riqueza y uno de los gastos más grandes para la mayoría de los hogares; conlleva considerables repercusiones para la macroeconomía⁶; favorece la deseable

2. ESPÍNOLA ORREGO, G., *El derecho a una vivienda digna y adecuada en el ordenamiento jurídico español*, tesis doctoral, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá, 2010, p. 11.

3. ESPÍNOLA ORREGO, *op. cit.*, p. 11.

4. Definición de GIRAUDY citando a la ONU (GIRAUDY, C., «Algunas claves para acceder al derecho a la vivienda en los municipios de Gran Buenos Aires», *Acceso a la Vivienda en el Gran Buenos Aires*, Asociación Civil por la igualdad y la Justicia y Centro de Apoyo Legal Comunitario, Buenos Aires, p. 2).

5. Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

6. En este sentido, un alto grado de volatilidad en los mercados de la vivienda y los hipotecarios puede tener efectos perturbadores en la economía. Concretamente, se puede llegar a crear un efecto de riqueza ficticia, reducir la inversión, ofrecer futuras viviendas y creación de hogares y extrapolar los aumentos de los precios de la

movilidad geográfica, tan necesaria para garantizar eficiencia en el trabajo, y porque una vivienda adecuada puede mejorar las oportunidades de los niños en su desempeño educativo así como en su empleo futuro. Por ello, «la política de la vivienda forma parte de la política de bienestar de los países, aunque, dicho sea de paso, se le ha prestado una menor atención que a la política de salud o la política de educación»⁷.

En el caso de Argentina, los pormenores para acceder a una vivienda digna única han marcado al país desde sus orígenes a principios del siglo XIX, cuando comenzaron a llegar fuertes oleadas de inmigrantes a la nueva nación que asomaba y, desafortunadamente, aquéllos aún siguen latentes. A pesar de la implementación de ciertas medidas, el déficit habitacional ha sido un derecho pendiente de solucionar cabalmente que ha estado vinculado desde siempre a la desigual distribución de la riqueza.

La preocupación por el acceso a la vivienda de toda la población ha instado a la gran mayoría de los Estados a programar y llevar adelante las más variadas medidas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho. Entre las diferentes medidas se encuentran las de carácter fiscal, ya que «los gobiernos pueden afectar la demanda de viviendas a través de cambios, por ejemplo, en los tipos impositivos del impuesto sobre la renta personal, o utilizar medidas más específicas orientadas exclusivamente hacia el sector de la vivienda»⁸. No son pocos los autores que afirman que la defensa de ciertos derechos como el acceso a la vivienda «puede cristalizarse mediante herramientas tributarias que permitan regular las actividades económicas y sociales, ya sea incentivando o desestimando prácticas por medio de beneficios fiscales en sus variadas formas: deducciones, exenciones o reembolsos»⁹.

La actividad financiera del Estado, definida como la actividad encaminada a la obtención de ingresos y realización de gastos para satisfacer las necesidades públicas, ha ido evolucionando y utilizando nuevos métodos de actuación acorde a los objetivos perseguidos. Así las cosas, dicha actividad no se limita a la obtención de sumas de dinero (por ejemplo con tributos) para luego financiar gastos públicos, sino que también se

vivienda (y sus consiguientes ganancias de capital no realizadas) al comportamiento del individuo (aumentando, así, su endeudamiento). De hecho, como hemos visto, todas estas perturbaciones adversas pueden acabar afectando muy seriamente a la estabilidad financiera de los países.

7. RAYA, J.M., «La fiscalidad de la vivienda: una comparativa internacional», en *Documentos de trabajo*, N.º 10, mayo 2010, Observatorio de Divulgación Financiera, p. 1.

8. RAYA, *op. cit.*, p. 1.

9. GURFINKEL DE WENDY, L.N., «Herramientas fiscales que facilitan el acceso a la vivienda», *La Ley*, 1-La ley 2005-E, pp. 1398 y ss.

utiliza para la consecución de otros fines constitucionalmente legítimos y exigibles¹⁰. Entre tales fines se encuentra el acceso a una vivienda digna¹¹ que, como veremos más adelante, aún no ha sido del todo garantizado en Argentina, ya que aún existe un gran déficit habitacional¹².

De manera que estos fines del Estado se pueden conseguir, por un lado, mediante la realización de gasto social para financiar y facilitar el acceso a la vivienda (construcción de casas, créditos, subsidios, etc.) y, por el otro, a través de los ingresos tributarios para desalentar la realización de ciertas actividades que obstaculizan el acceso a la vivienda y que generan gastos públicos para subsanarlas (construcción de casas, créditos, subsidios, etc.) o alentar conductas que favorezcan el acceso a aquélla. La consolidación del intervencionismo estatal a través de la Hacienda Pública exaltó esta especial capacidad de las medidas fiscales para ser utilizadas en el logro de fines públicos, no tanto como instrumentos exclusivamente recaudadores sino más bien como mecanismos reguladores que influyen en los hechos económicos y sociales de los contribuyentes. De allí que se suela hablar de tributos recaudatorios y tributos regulatorios, los cuales conviven armónicamente a pesar de sus disímiles finalidades¹³.

10. «Esta difusa divergencia entre objetivos y efectos de las políticas fiscales se pone de manifiesto en la tendencial pérdida de consenso que ha caracterizado la acción de la finanza pública en las democracias occidentales en el último cuarto de siglo, por las crecientes dificultades que encuentran las políticas de reequilibrio y reclasificación del gasto público que emplean los tradicionales instrumentos de política fiscal» [PERRONE, R., «La imposición y el ambiente», en *Tratado de derecho tributario*, T. 11 (Dir.: Andrea Amatucci), Temis, Bogotá, 2001, p. 424].

11. En el caso de la República Argentina contamos con los artículos 14 bis, tercer párrafo, y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. Autores como GURFINKEL sostienen que «la Constitución Nacional garantiza el acceso a una vivienda digna, pero en las actuales condiciones sociales y económicas tal mandato resulta de imposible cumplimiento en la medida que el Estado no asuma un rol protagónico no sólo como hacedor de las normas que se dicten en consecuencia sino fundamentalmente como ejecutor de las mismas». A su vez, el mismo autor agrega que «...ciertas actividades no deben quedar libradas a las leyes del mercado, sino que es deber ineludible del Estado orientar la inversión en cumplimiento de objetivos sociales impuestos por la ley suprema» (GURFINKEL DE WENDY, *op. cit.*, pp. 1398 y ss.).

12. Autores como GURFINKEL dicen que «la Constitución Nacional garantiza el acceso a una vivienda digna, pero en las actuales condiciones sociales y económicas tal mandato resulta de imposible cumplimiento en la medida que el Estado no asuma un rol protagónico no sólo como hacedor de las normas que se dicten en consecuencia sino fundamentalmente como ejecutor de las mismas». El mismo autor agrega que «...ciertas actividades no deben quedar libradas a las leyes del mercado, sino que es deber ineludible del Estado orientar la inversión en cumplimiento de objetivos sociales impuestos por la ley suprema» (GURFINKEL DE WENDY, *op. cit.*, pp. 1398 y ss.).

13. Esta convivencia de finalidades fue muy bien señalada hace ya tiempo por SÁINZ DE BUJANDA de la siguiente forma: «Todo conjunto de impuestos en cualquier organiza-

Teniendo en cuenta la importancia del derecho de acceso a una vivienda; el déficit habitacional que aun aqueja a la República Argentina y que el Derecho tributario se erige como una herramienta jurídica que puede ayudar a garantizar dicho derecho, el presente trabajo releva y analiza los aspectos tributarios más relevantes de la normativa argentina que están destinados a favorecer y facilitar el acceso a la vivienda. Desde un punto de vista espacial, amén de alguna mención específica a las Constituciones provinciales, el objeto de estudio se enfoca únicamente en el ordenamiento jurídico nacional. Desde un punto de vista temporal, más allá de ciertas referencias a las políticas habitacionales del pasado, el trabajo se ciñe a la normativa vigente. Si bien es cierto que «la problemática de la vivienda, como la mayoría de las cuestiones sociales, debe ser estudiada en forma integral... con un enfoque multidisciplinario»¹⁴, en esta oportunidad nos centraremos básicamente sobre cuestiones tributarias.

Para ello, el contenido del trabajo ha sido estructurado en cuatro grandes partes. En primer lugar, se expone la evolución histórica del reconocimiento constitucional del derecho a acceder a una vivienda para ver qué lugar ocupa éste dentro del ordenamiento jurídico argentino. En segundo lugar, se hace un breve repaso de las políticas habitacionales nacionales desde la década del '40, ya que fue a partir de esa década cuando se reconoció por primera vez en la Constitución Nacional el derecho al acceso a una vivienda digna. En tercer lugar, se desarrolla la relación que existe entre el Derecho tributario y el derecho de acceso a la vivienda para luego dar paso, en cuarto lugar, a las medidas tributarias concretas que contempla el sistema jurídico nacional para favorecer el acceso a la vivienda. Finalmente, se exponen las conclusiones.

2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL ACCESO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA

A nivel nacional el reconocimiento constitucional del derecho al acceso a la vivienda estuvo marcado básicamente por cuatro etapas, que van

ción política es por ineludible necesidad 'sistemático' en el sentido que la integración armónica de los diversos gravámenes se alcanza, en grado más o menos intenso, por otra razón, de las exigencias prácticas o de ambas cosas a la vez. Una pluralidad tributaria desprovista de todo elemento integrador, no serviría de apoyo a ninguna organización financiera, no sólo porque sería contraria a la lógica más elemental... sino... porque no suministraría los medios indispensables para atender a los fines públicos» (SÁINZ DE BUJANDA, F., *Hacienda y derecho. Estudio de derecho financiero*, Vol. II: Institutos de Estudios Políticos, 1962, Madrid, pp. 254-258).

14. GURFINKEL DE WENDY, *op. cit.*, p. 1398.

desde los propios orígenes del país, y su primera Constitución, hasta la actualidad.

Originariamente, la Constitución argentina de 1853 no hizo ninguna alusión al derecho al acceso a la vivienda, y tampoco lo hicieron las sucesivas reformas de 1860, 1866 y 1898. De esta forma, la primera etapa (1853-1948), que duró aproximadamente 100 años, estuvo marcada por el silencio constitucional en estas cuestiones.

La segunda etapa (1949-1955) se dio inicio con la reforma constitucional de 1949, a partir de la cual se reguló por primera vez el derecho de acceso a una vivienda, disponiendo en su artículo 37 que el «derecho al bienestar de los trabajadores, se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda» (punto I, inc. 6) y que «el derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidad hogareñas, es inherente a la condición humana para la tercera edad» artículo 37 (punto III, inc. 2).

La tercera etapa (1956-1993) estuvo marcada por el golpe de estado de 1956, ya que la reforma de 1949 fue dejada sin efecto mediante la «proclama» del dictador Pedro Eugenio Aramburu. Si bien se retornó en ese momento al texto constitucional de 1898, en el año 1957 se le añadieron dos resabios de la Constitución de 1949, uno de los cuales se relaciona con el tema que aquí analizamos. Por un lado, se agregó a la Constitución el artículo 14 bis que consagró una serie de derechos laborales, sindicales y sociales, entre los que se encontraba el derecho a la vivienda¹⁵ y, por el otro, en el artículo 67, inciso 11, se incluyó al Código del Trabajo y de la Seguridad Social entre los códigos que puede dictar el Congreso de la Nación. Estos dos artículos aún continúan vigentes, aunque el segundo con otra numeración¹⁶. Desafortunadamente, «la ley que, por manda constitucional, debería determinar el contenido del derecho a la vivienda nunca fue dictada»¹⁷.

La cuarta etapa (1994), que llega hasta la actualidad, está dada por la reforma constitucional de 1994 en la que se incorporan a la Constitución Nacional, mediante el artículo 75, inciso 22, una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos, entre los que encontramos algunas

15. El artículo 14 bis actualmente establece en su tercer párrafo que «el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá... el acceso a una vivienda digna».

16. El artículo 75, inciso 12, determina que «corresponde al Congreso... 12) Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales...».

17. GIRAUDY, *op. cit.*, p. 6.

mentiones expresas al acceso a la vivienda¹⁸. Particularmente, podemos citar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25.1)¹⁹; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11.1)²⁰; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [art. 5.e.III)]²¹; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [art. 14.2.h)]²²; la Convención de los Derechos del Niño (art. 27.3)²³; la Declaración Ameri-

18. Concretamente, este artículo dice que corresponde al Congreso «aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara».

19. «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

20. «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento».

21. «En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes... e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular... iii) El derecho a la vivienda».

22. «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a... h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones».

23. «Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus

cana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI)²⁴ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26)²⁵.

De todos estos tratados internacionales destacamos fundamentalmente al Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales y Culturales por su fuerte implicación con el derecho que hoy nos convoca y, específicamente, por la importante labor que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶ ha realizado para determinar su contenido y alcance a través de los siguientes elementos²⁷: a) seguridad jurídica de la tenencia²⁸,

medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda».

24. «Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad».
25. «Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados».
26. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se estableció en 1985. Es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por sus Estados Parte. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar informes a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de «observaciones finales». En sus observaciones generales, el Comité trata de transmitir la experiencia adquirida hasta ahora en el examen de esos informes a todos los Estados Partes a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras en el procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto
27. Observación General N.º 4 de 1991.
28. La tenencia de la vivienda puede adoptar diversas formas (alquiler, arriendo, vivienda en cooperativa, ocupación, asentamientos informales, entre otros), pero sea cual fuere, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Asimismo, los Estados Partes deben adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura²⁹; c) habitabilidad³⁰; d) asequibilidad³¹; e) lugar³² y f) adecuación cultural³³. Asimismo, el Comité sostuvo que «los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás»³⁴.

A nivel provincial hoy en día existe una amplia acogida constitucional del derecho al acceso a la vivienda, ya que todas las constituciones provinciales³⁵ y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con un estatus

29. Se refiere a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y aseo.
30. Una vivienda adecuada debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes: protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y garantizar la seguridad física de sus ocupantes.
31. La vivienda adecuada debe ser accesible y garantizarse cierto grado de prioridad a algunos grupos como personas de tercera edad, niños, enfermos, entre otros. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.
32. La vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a los lugares de trabajo, a los servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe encontrarse en lugares contaminados ni cercanos a fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de sus habitantes.
33. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. El desarrollo y modernización de la vivienda, deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y asegurar, entre otras cuestiones, los servicios tecnológicos modernos.
34. Ordenanza General N.º 4 de 1991.
35. Provincia de Buenos Aires («La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. A tal fin reconoce los siguientes derechos sociales... 7. A la Vivienda. La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos», art. 36.7); Provincia de Catamarca («La Provincia promoverá el acceso de: todos sus habitantes a la propiedad inmueble, urbana y rural a fin de asegurarles vivienda y medios de vida dignos...», art. 51; «El Estado... fomenta el acceso a la vivienda propia...», art. 58; «La vivienda económica ocupada por su propietario no podrá gravarse bajo ninguna forma», art. 175 y «El Banco de Catamarca o cualquier Banco que se estableciera, oficial o en el que la Provincia tuviere acciones, fomentará especialmente la explotación agrícola-ganadera y minera de la Provincia, las industrias y la vivienda», art. 176); Provincia de Chaco («El Estado protege integralmente a la familia

y le asegura las condiciones necesarias para su constitución regular, su unidad, su afianzamiento, el acceso a la vivienda digna y al bien de familia», art. 35 y «Las leyes de carácter tributario propenderán a la eliminación o reducción de los impuestos que recaigan... sobre la vivienda familiar», art. 59); Provincia de Chubut («La Provincia... adopta políticas orientadas a la asistencia y protección de sus veteranos de guerra, facilitándoles el acceso a la salud, al trabajo y a una vivienda digna», art. 38; «El Estado propende a que toda persona acceda a una vivienda digna, para sí y su familia», art. 77 y «La política tributaria de la Provincia procura... 2. Acordar exenciones y facilidades impositivas que contemplen la situación de los contribuyentes con menores recursos y que estimulen la construcción de la vivienda propia», art. 94.2); Provincia de Córdoba («Todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna... La vivienda única es inembargable, en las condiciones que fija la ley. El Estado Provincial promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, art. 58); Provincia de Corrientes («La familia es el núcleo primario y fundamental de la sociedad... El Estado Provincial debe establecer políticas que faciliten su constitución y fortalecimiento, incluyendo el derecho al acceso y la preservación de la vivienda familiar única como institución social. Debe promover la asistencia familiar en lo que respecta a la vivienda, el empleo, el crédito y la cobertura social», art. 39); Provincia de Entre Ríos («El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los habitantes a una vivienda digna...», art. 35 y «El Estado... Reglamenta las condiciones de trabajo de empleados públicos provinciales y municipales y especialmente... e) La inembargabilidad del hogar de familia. f) El fomento de la construcción de viviendas higiénicas...», art. 82.e) y f); Provincia de Formosa («La Legislatura, al dictar las leyes de carácter tributario, propenderá a la eliminación de los impuestos que incidan sobre los artículos de primera necesidad y la vivienda familiar propia de tipo económico», art. 55; «La Provincia... regulará el régimen impositivo y fiscal para la protección del núcleo familiar. Promoverá medidas que hagan posible la formación del patrimonio familiar. Establecerá el bien de familia como institución social... sobre la base de la inembargabilidad de la vivienda familiar...», art. 68; «El Estado propiciará para las personas de la tercera edad una protección integral... En caso de desamparo corresponde al Estado proveer dicha protección... acceso a la vivienda...», art. 71 y «Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna... de acuerdo con los siguientes principios... Asistir a las familias de escasos recursos, para facilitar su acceso a la vivienda propia. Incluir en los planes la construcción de viviendas familiares en predios rurales de cada beneficiario», art. 75); Provincia de Jujuy («La Provincia... garantiza a los trabajadores el pleno goce y ejercicio de sus derechos reconocidos en la Constitución Nacional y la ley, y en especial... 11) vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, cuando correspondiere por ley...», art. 52.11; «El Estado estimulará y protegerá el ahorro en todas sus formas y lo orientará hacia la adquisición de la propiedad de la vivienda urbana, del predio para el trabajador rural y hacia las inversiones productivas», art. 72.10 y «2. Se procurará eliminar los tributos que graven los artículos de consumo necesario y los que incidan sobre la vivienda familiar, los sueldos y salarios... 3. Se procurará eximir de gravamen a las utilidades de capitales que se inviertan en la Provincia para la construcción de viviendas... 4. En ningún caso el impuesto a la transmisión gratuita de bienes de padres a hijos afectará el bien de familia ni el sustento o la educación de los hijos», art. 82.2, 3 y 4); Provincia de La Rioja («La provincia promoverá la unidad económico familiar y el bien de familia, conforme a lo que una ley especial determine», art. 35 y «El Estado propenderá al logro de una vivienda digna para todos los habitantes de la provincia», art. 40); Provincia de Misiones («La legislación provincial establecerá... el derecho a la vivienda higiénica y decorosa»,

jurídico similar a las provincias)³⁶ lo receptan expresamente, a excepción

art. 32); Provincia de Neuquén («La Provincia, mediante la sanción de leyes especiales, asegurará a todo trabajador en forma permanente y definitiva lo siguiente... k. Condiciones de trabajo que aseguren la salud, el bienestar, la vivienda, la educación y la asistencia médica y farmacéutica», art. 38.k; «El Estado... incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente planes tendientes a: 4. Facilitar a las mujeres único sostén de familia el derecho a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social», art. 45.4; «La Provincia y los Municipios garantizan a los jóvenes la igualdad real de oportunidades y de trato, y el goce de sus derechos a través de acciones positivas que faciliten su inserción política y social... Promueven su acceso al empleo, vivienda, crédito y sistema de cobertura social», 48; «El Estado provincial... propenderá a mejorar las condiciones de vida y subsistencia social, fomentando y protegiendo el establecimiento de cooperativas de producción, consumo y crédito, reconociendo su función social y favoreciendo el acceso del ahorro popular a la vivienda propia», art. 79; «El crédito agrario se otorgará sin otra garantía que la que signifique la capacidad de trabajo y la moralidad de los usuarios. Se destinará a la adquisición de la tierra y la vivienda», art. 85 y «La Legislatura, al dictar leyes de carácter tributario, propenderá a... 2. Otorgar exenciones y facilidades impositivas que contemplen la situación de los contribuyentes con menores recursos y que estimulen la construcción de la vivienda propia», art. 144.2); Provincia de Río Negro («Son derechos del trabajador, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio... 8. A una vivienda digna, procurando el Estado el acceso a la tierra, al título de propiedad correspondiente y a la documentación técnica tipo para la construcción, conforme lo determina la ley...», art. 40.8); Provincia de Salta («La Provincia procura a los habitantes de la tercera edad... La vivienda», art. 35 y «Los poderes públicos facilitan el acceso de los sectores de menores ingresos a una vivienda digna y promueven la constitución del asiento del hogar como bien de familia», art. 37). Provincia de San Luis («Debe contemplarse especialmente la situación de la madre soltera y su acceso a la vivienda», art. 48; «El Estado asegura a los hombres de la tercera edad una protección integral que revalorice su rol como protagonista de esta sociedad... En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección... al acceso a la vivienda» y «Los poderes públicos facilitan el acceso de los sectores de menores ingresos a una vivienda digna», art. 53); Provincia de Santa Cruz («La Provincia... fomentará y contribuirá a la construcción de viviendas higiénicas», art. 55); Provincia de San Juan («El hogar de familia es inembargable...», art. 59; «El estado propugna el logro de una vivienda digna para todos los habitantes de la Provincia. Se posibilitará el acceso a la madre soltera», art. 60 y «La vivienda que se proporcione al trabajador debe ser higiénica, funcional y sismorresistente...», art. 62.6); Provincia de Santa Fe («El Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda...», art. 21 y «La Provincia estimula y protege el ahorro popular en todas sus formas y lo orienta hacia la propiedad de la vivienda urbana», art. 27) y Provincia de Tierra del Fuego («Todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar. A este fin el Estado Provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra y dictará leyes especiales que implementarán los planes de vivienda», art. 23 y «La familia es el núcleo fundamental de la sociedad... El Estado Provincial la protege y le facilita su constitución y fines... Se reconoce el derecho a proteger una vivienda como bien de familia», art. 28).

36. «Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculado con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido,

de las Provincias de La Pampa, Mendoza y Tucumán. Del relevo de las diferentes constituciones destacamos, por un lado, que el reconocimiento constitucional de este derecho algunas veces es genérico³⁷ y que otras se lo vincula con algún sector vulnerable u olvidado de la población, como es el caso de las mujeres³⁸, los ancianos³⁹, los niños y jóvenes⁴⁰ y los trabajadores⁴¹ y, por el otro, que en algunos casos se hace expresa alusión al Derecho tributario como una vía para fomentar el acceso a la vivienda⁴².

3. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA A PARTIR DE SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

Una vez analizadas la recepción constitucional del derecho al acceso a la vivienda en Argentina, repasaremos sucintamente la evolución histórica de las diferentes políticas públicas que el país ha ido adoptando a partir de la «constitucionalización» de dicho derecho en la década del '40. Para ello se deben tener en cuenta los diferentes momentos históricos que atravesó el país y la política económica implementada por el gobierno de turno, ya que todo ello influyó directamente en cada una de las políticas habitacionales adoptadas a lo largo del tiempo. Desarrollaremos estas políticas según las diferentes décadas de los últimos 70 años⁴³.

cultura y ambiente...» (art. 20); «La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado» (art. 21); «La Ciudad... facilita a las mujeres único sostén de hogar, el acceso a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social...» (art. 38) y «La Ciudad garantiza a la juventud la igualdad real de oportunidades y el goce de sus derechos a través de acciones positivas que faciliten su integral inserción política... Promueve su acceso al empleo, vivienda» (art. 40).

37. Por ejemplo el artículo 36.7 de la Constitución provincial de Buenos Aires; artículo 77 de la Constitución provincial de Chubut; artículo 58 de la Constitución provincial de Córdoba; artículo 35 de la Constitución provincial de Entre Ríos; artículo 21 de la Constitución provincial de Santa Fe y artículo 23 de la Constitución provincial de Tierra del Fuego.
38. Por ejemplo el artículo 45.4 de la Constitución provincial de Neuquén y artículo 60 de la Constitución provincial de San Juan.
39. Por ejemplo el artículo 68 de la Constitución provincial de Formosa.
40. Por ejemplo el artículo 48 de la Constitución provincial de Neuquén.
41. Por ejemplo el artículo 52.11 de la Constitución provincial de Jujuy; artículo 40 de la Constitución provincial de Río Negro y artículo 40.8 de la Constitución provincial de Salta.
42. Por ejemplo en el artículo 175 de la Constitución provincial de Catamarca; artículo 59 de la Constitución provincial de Chaco; artículo 94.2 de la Constitución provincial de Chubut; artículo 71 de la Constitución provincial de Formosa y artículo 144.2 de la Constitución provincial de Neuquén.
43. Para ello se han seguido los lineamientos generales del trabajo de RODULFO, M. B., «Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos», en el material biblio-

El Estado argentino comenzó a tener un rol activo a finales de la década del 1940 y principios del 1950 cuando el Banco Hipotecario Nacional, creado allá por 1886, comenzó a financiar a los sectores de medios y bajos recursos a través de créditos a largo plazo para la vivienda y construcción de barrios sociales⁴⁴. Fue muy importante la modificación de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional en 1947, ya que amplió los préstamos para los sectores medios y medios bajos de la población⁴⁵. En este período se creó el Instituto Nacional de Previsión y la Administración Nacional de la Vivienda y recordamos que fue al final de esta década (1949) cuando se reconoció por primera vez en la Constitución el derecho de acceso a la vivienda.

En la década del año 1960 también se dio un importante impulso a las políticas habitacionales con la creación de la Secretaría de Vivienda. Su origen se debe a la Ley 16765 de 1965, modificatoria de la Ley Orgánica de Ministerios (Ley 14439 de 1958), que estableció a dicha Secretaría como un organismo dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. Se trata de una comisión honoraria de vivienda y planeamiento, integrada con representantes de provincias, instituciones oficiales de crédito, cooperativas, organizaciones gremiales y especializadas, designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de éstas y conforme a la reglamentación que se dicte⁴⁶. La norma le otorga competencia a la Secretaría en «todo lo inherente al estudio, realización y promoción de planes habitacionales, buscando el aprovechamiento integral y coordinación de todos los factores relaciona-

gráfico del Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2008.

44. El Banco Hipotecario Nacional otorgó 390.000 créditos individuales entre 1947 y 1955 (ARELLA, F.R., «La vivienda popular. Aspectos antropológicos y sociales de las cooperativas de viviendas», en *Documentos de trabajo de la Universidad de Belgrano, Área de Estudios en Cooperativismo y Mutualismo*, N.º 136, abril - 2006, p. 9).
45. Es importante el rol que desempeñó esa entidad bancaria a partir de la reforma de su carta orgánica que lo incorporó a la banca oficial. A partir de entonces el Banco Hipotecario dejó de ser un emisor de cédulas hipotecarias como lo hiciera durante sesenta años y comenzó a dar créditos en dinero efectivo que le proveía el Banco Central. El Banco Hipotecario comenzó a operar con mayor amplitud y otorgaba créditos a cooperativas, mutualidades, sindicatos, sociedades de responsabilidad limitada y asociaciones civiles, destinados a la construcción de viviendas para sus propios asociados como también para hoteles de turismo, clínicas, establecimientos de enseñanza que tuvieran por objeto dar un servicio a los asociados y a la comunidad (ARELLA, F.R., «La vivienda popular. Aspectos antropológicos y sociales de las cooperativas de viviendas», en *Documentos de trabajo de la Universidad de Belgrano, Área de Estudios en Cooperativismo y Mutualismo*, N.º 136, abril 2006, p. 9).
46. Artículo 3 de la Ley 16765.

dos con los mismos, así como también de los recursos que puedan afectarse para establecer y desarrollar una política de vivienda»⁴⁷.

Durante la década de 1970, mediante el dictado de la Ley 19929 de 1972, se creó el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI)⁴⁸. Esta norma fue modificada por la Ley 21581 de 1977, a través de la cual se regularon sus actividades y se estableció que sus recursos debían ser destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas⁴⁹. El Fondo siguió una estructura similar a la de países como Brasil o México y tuvo como destinatarios a las familias de bajos recursos, aunque no alcanzaba a los extremadamente carenciados⁵⁰. Esta etapa está marcada por una intervención estatal que equilibra desarrollo, crecimiento económico y redistribución social de recursos con el apoyo de una planificación pública tecnocrática y centralizada. La intervención estatal pasaba por determinar las características de las viviendas y la población a través de criterios estándares y patrones de modernización uniforme. Los ejes de la intervención fueron el reemplazo del ahorro voluntario a la vivienda por el ahorro forzoso⁵¹, la sustitución

del «sujeto de crédito» por el «beneficiario de la asistencia estatal»⁵² y la elección de zonas territoriales periféricas⁵³.

En la década de 1980 Argentina se encontraba en una etapa de transición, ya que se dio fin a la última dictadura cívico-militar y se avanzó hacia una nueva y definitiva etapa democrática. En este período se tornó imperante incorporar la dimensión ciudadana y el pluralismo en el marco del surgimiento de la sociedad civil. Como respuesta al desprestigio natural del Estado autoritario y a las debilidades del Estado de Bienestar que había protagonizado las décadas pasadas, se incorporaron perspectivas como respuestas a las demandas diferenciadas de los ciudadanos, presuponéndose que la consolidación de la democracia generaría por sí misma crecimiento y bienestar. La crisis económica y el proceso inflacionario de la década del '80 orientaron la política habitacional hacia necesidades más reales y concretas de las personas, los lugares, las instituciones gubernamentales en los distintos niveles y la sociedad. En esta etapa se incorporaron modalidades de intervención y gestión habitacional diversificadas como una respuesta más específica a las situaciones deficitarias de cada una de las jurisdicciones y a las demandas sociales vigentes. En lo urbano, la inversión dio rienda suelta a un proceso compulsivo de extensión urbana, aunque con una alta consolidación urbanística de las periferias.

En la década de los 90, la economía del país estuvo marcada por la Ley 23928 de 1991, que puso fin a un proceso de hiperinflación que azotó al país en la segunda mitad de la década de los 80, y si bien continuaron los programas habitacionales, en esta época fueron impulsados con una mayor participación del sector privado. La política habitacional de esta década está marcada por la descentralización del FONAVI hacia las jurisdicciones locales⁵⁴, las políticas subsidiarias⁵⁵ y los nuevos instrumentos financieros, que favorecieron el crecimiento de la oferta de crédito hipotecario en el mercado privado con gran consumo de tierras periféricas⁵⁶. El

47. Artículo 2 de la Ley 16765. Asimismo, en ese mismo artículo se dispusieron las siguientes competencias particulares: 1.º El estudio y la evaluación de las necesidades de vivienda para el establecimiento del plan habitacional integral a escala nacional, en sus aspectos urbano y rural con determinación del orden de prioridades; 2.º La programación de planes habitacionales a fin de resolver las demandas críticas; 3.º Coordinar la acción del Estado nacional, de las provincias y de los municipios, en lo concerniente a la aplicación de los planes de vivienda y al planeamiento urbano; 4.º Programar y coordinar con las secretarías de Estado correspondientes los estudios, proyectos y obras de infraestructura y equipamiento relacionados con los núcleos habitacionales a crearse; 5.º La evaluación de la realidad socio-económica y espacial del territorio nacional en relación con el problema habitacional; 6.º El registro, el análisis, la valoración y la aprobación de materiales, elementos, técnicas y sistemas constructivos de posible utilización en la realidad de las obras correspondientes a los planes establecidos; 7.º La determinación de las condiciones básicas de habitabilidad de las diversas áreas regionales del país; 8.º La promoción y canalización del ahorro popular para financiar los planes de vivienda que formulen, la supervisión de dichos planes y el contralor del mecanismo de financiación correspondiente y 9.º Fomentar la creación de cooperativas de vivienda y estimular los planes habitacionales de las organizaciones sindicales.

48. Este Fondo fue un importante paso en las políticas habitacionales estatales, ya que en 1981 el Estado llegó a participar casi en el 95% de las viviendas construidas en el país (ARELLA, F. R., «La vivienda popular. Aspectos antropológicos y sociales de las cooperativas de viviendas», en *Documentos de trabajo de la Universidad de Belgrano, Área de Estudios en Cooperativismo y Mutualismo*, N.º 136, abril 2006, p. 10).

49. Esta norma fue modificada por la Ley 24464 de 1995 que, entre otras reformas, reemplazó la integración del Fondo vía salarios por otros recursos, entre los cuales se encuentra un porcentaje de ingresos provenientes del Impuesto de Combustibles Líquidos y Gas Natural regulados por el Título VI de la Ley 23966.

50. ARELLA, *op. cit.*, p. 10.

51. Esto se dio fundamentalmente con la integración del FONAVI a través del ahorro forzoso de los trabajadores.

52. Se modifica la naturaleza jurídica de los destinatarios de las viviendas a los fines de resaltar el rol interventor del Estado y el rol pasivo, y dependiente de aquél, de los particulares.

53. En este sentido primaron las lógicas urbanas de inversión por sobre las necesidades sociales, ya que las viviendas estatales se concentraron en zonas de bajo precio de mercado, favoreciendo así una distribución asimétrica entre los distintos sectores de la sociedad.

54. Se produce una reestructuración hacia el Estado Facilitador que motiva el protagonismo de la esfera local.

55. Entre las cuales se encuentran el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura básica, el Programa Social en Áreas de Frontera (PROSOFA) y el Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBBA.

56. Ello desestabilizó la estructura de precios excluyendo a los sectores populares de sus

FONAVI siguió vigente aunque con importantes reformas en cuanto a su integración económica⁵⁷, ya que se reemplazó el aporte salarial por otros recursos, entre los cuales se destaca el porcentaje proveniente del Impuesto sobre los Combustibles líquidos y el Gas Natural (ICLGN), regulado por Ley 23966 (Título VI). Asimismo, se mantuvieron otras fuentes menores de financiamiento como los legados, las donaciones, otros aportes que se legislaran en el futuro y el producto de la negociación de títulos para la construcción de viviendas económicas.

Sin lugar a dudas que durante las últimas seis décadas del siglo XX el FONAVI fue el programa más duradero y significativo en la política habitacional argentina en el ámbito nacional. Ello llevó a que el Ministerio de Economía al comenzar el siglo XXI realizara una evaluación sobre su funcionamiento y resultados. El informe final del año 2000 no fue del todo halagüeño ya que indicó que «las acciones públicas en materia de política habitacional en la Argentina se han caracterizado por ser poco estables, parciales y, en muchos casos, inconsistentes con otras políticas del gobierno. Han sido también fragmentadas institucionalmente, incapaces de abordar el problema habitacional de los grupos de menores ingresos en toda su magnitud, fomentando la construcción de viviendas de costos incompatibles con la capacidad de pago de la población –meta, o beneficiando a familias de niveles de ingresos superiores, por citar algunos de los principales problemas detectados»⁵⁸.

La política habitacional del siglo XXI, que estuvo fuertemente trastocada por la bancarrota económica del país del año 2001 que dio lugar al lamentable y mundialmente conocido «corralito financiero», puede estructurarse en cuatro fases bien diferenciadas. Antes de avanzar sobre cada una de ellas recordemos que el año 2002 fue un delicado período de transición política en el que pocas valoraciones sobre política habitacional pueden hacerse.

La primera fase del siglo XXI (2003-2004) está caracterizada por el direccionamiento de los fondos nacionales hacia la reactivación de las obras del FONAVI⁵⁹ (un tanto paralizadas) y la capacitación de sectores de la población en situación de desempleo. Asimismo, se reorientaron fondos

tradicionales áreas de asentamiento y favoreciendo la captación de ingresos privados por plusvalías urbanas ya desarrolladas y a los grupos de ingresos medios con mayor poder adquisitivo insertos en el nuevo modelo económico.

57. A través de la Ley 24464 de 1995.

58. Esta evaluación se puede encontrar en la página oficial del Ministerio de Economía, concretamente en el siguiente enlace <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fonavi.pdf> (Consulta: 11-01-2016).

59. Recordemos que el objeto del FONAVI consiste en la construcción de viviendas indi-

hacia la generación de un proceso de reinserción social y laboral y se propuso una gestión interministerial más articulada⁶⁰. Fue en este contexto cuando surgieron los Programas de Reactivación de Viviendas FONAVI I y II, Solidaridad Habitacional y Programa de Emergencia Habitacional, entre otros.

La segunda fase (2005) profundizó las acciones iniciadas en la fase anterior, fortaleciendo la reactivación económica y la generación de empleo para consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de los hogares. En esta fase contamos con el Programa Federal de Viviendas, el Programa federal Mejor Vivir y una serie de convenios para el fortalecimiento del FONAVI, de las áreas de desarrollo urbano de los organismos jurisdiccionales de vivienda y de la capacitación laboral con la Unión de Trabajadores de la Construcción.

La tercera fase (2006-2011) buscó generar un marco de previsibilidad para empresarios y trabajadores a la hora de facilitar el acceso a la vivienda y profundizar la inversión para apalancar el crecimiento de la industria de la construcción. La estrategia fue similar a la de las fases anteriores aunque esta vez se llevó a cabo a través del lanzamiento del Programa Plurianual de Construcción de Viviendas.

Durante el transcurso de la cuarta fase (2012-2015) nace una nueva propuesta a partir del Estado, generando nuevos horizontes en cuanto a la necesidad de obtener la casa propia. En este marco se dicta el Decreto 902/12 que crea el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCLEAR). En los «considerandos»⁶¹ de dicho Decreto se destaca, entre otras cuestiones, que el derecho de acceso a la vivienda digna goza de reconocimiento constitucional expreso (art. 14 bis, CN); que resulta prioritaria la inclusión social y el acceso a la vivienda para toda la población en el marco del proyecto nacional de crecimiento; que la oferta de crédito hipotecario en los principales bancos públicos y privados argentinos es relativamente amplia, aunque sus condiciones resultan altamente restrictivas para los potenciales demandantes de distintos niveles de ingresos y que es relevante la creación de instrumentos financieros estratégicos que

viduales o colectivas, obras de urbanización, de infraestructura, y de equipamiento comunitario complementarias.

60. Se destaca especialmente la articulación del Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social.

61. Son declaraciones a modo de «exposición de motivos» que se utilizan comúnmente en los Decretos en Argentina.

impulsen la construcción para atender las necesidades de acceso a la vivienda única y permanente de toda la población.

Se trata de un programa de crédito cuyos fondos, administrados por el Banco Hipotecario S.A. (es el ex Banco Hipotecario Nacional), provienen de: a) los recursos del Tesoro Nacional que le asigne el Estado Nacional; b) los bienes inmuebles que le transfiera en forma directa el Estado Nacional; c) los ingresos obtenidos por emisión de valores fiduciarios de deuda que emita el fiduciario (Banco Hipotecario S.A.), con el aval del Tesoro Nacional, y en los términos establecidos en el contrato y/o prospecto respectivo; d) el producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos; e) los ingresos provenientes de otros empréstitos que contraiga, pudiendo garantizarlos con bienes del Fondo y f) otros aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al Fondo. Sus principales objetivos radican en atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares con líneas de crédito para la construcción de viviendas particulares y desarrollos urbanísticos de alta calidad; impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas y su efecto dinamizador y generar empleo en todo el país mediante mano de obra directa e indirecta.

El financiamiento del PROCREAR se realiza con la participación de diferentes organismos públicos, entre ellos ANSES y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El Tesoro nacional realiza un aporte inicial para la conformación del patrimonio del Fondo Fiduciario y garantiza todas las emisiones de deuda del mismo. A su vez, el Estado nacional otorga tierras fiscales urbanas de gran valor patrimonial para la conformación inicial del patrimonio de ese fondo. El Fondo Fiduciario emite deuda por oferta pública, calificada, por cotización en el Mercado de Valores (MERVAL), con garantía del Estado Nacional, y tiene una duración de 30 años. ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros cinco años. Además, dado que se trata de una oferta pública, cualquier inversor privado puede invertir. El Banco Hipotecario implementa el otorgamiento y cobro de los créditos, garantizando la ejecución del programa y constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo.

Si bien es cierto que el PROCREAR ha sido un paso importante para paliar el déficit habitacional de nuestro país, no está exento de diversas críticas y problemáticas, entre las cuales se destacan fundamentalmente

dos. Por un lado, se trata de un instrumento destinado exclusivamente a quienes perciben ingresos en blanco⁶² y, en la práctica, la gran mayoría de los destinatarios terminan siendo integrantes de la clase media, ya que quienes tienen pocos recursos no están en condiciones para afrontar económicamente el crédito (por más beneficiosas que sean las condiciones)⁶³, y, por el otro, la inflación actual está siendo un gran escollo para los beneficiarios, ya que los precios de los inmuebles y materiales de construcción se encuentran en alza y la financiación inicialmente otorgada queda totalmente desfasada.

Las políticas habitacionales que hemos analizado se basaron en la presencia de un Estado interventor y constructor que buscaba asegurar el derecho de acceso a la vivienda y la equidad social a través de los recursos sociales. Esta postura intervencionista se fundamenta en la existencia de un importante déficit habitacional que históricamente ha afectado a una porción significativa de los argentinos y que, desafortunadamente, y a pesar de las diferentes acciones públicas, aún subsiste⁶⁴. Si bien es cierto que en ningún caso la cuestión habitacional parece poder resolverse en forma definitiva⁶⁵, esto no puede llevar al Estado a dejar de poner toda su atención y esfuerzo en esta imperiosa necesidad, cuya satisfacción se encuentra amparada por la Constitución Nacional.

4. RELACIÓN ENTRE EL DERECHO TRIBUTARIO Y EL ACCESO A LA VIVIENDA

En la introducción del trabajo señalamos que las medidas tributarias constituyen uno de los tantos mecanismos jurídicos con que cuentan los Estados para asegurar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la vivienda. Ahora resta dilucidar cuáles son las medidas tributarias y cómo pueden influir positivamente para garantizar dicho derecho.

Dejando de lado su finalidad, cuando hablamos de medidas fiscales

62. Ello deja fuera del Programa a una amplia franja de empleados en condiciones informales, los cuales normalmente pertenecen a las clases de menos recursos. De esta forma no sólo se encuentran fuera del mercado laboral formal sino que, además, están excluidos de los programas habitacionales.
63. Todo ello demuestra que no se ha podido llevar adelante el objetivo primordial de lograr una auténtica inclusión social y brindar una vivienda digna a toda la población.
64. GABOSI, M.J.; RAFFO, M.L.; FALCÓN, M.; ARIAS, A. y BASAVILVASO, E., «Una deuda pendiente. La problemática del déficit habitacional», *Observatorio Social*, N.º 40, diciembre-2013. También contamos con un estudio de 2005 realizado por el arquitecto SATULOVSKI [SATULOVSKI, M., «Déficit habitacional en Argentina», *Departamento de Investigaciones de la Fundación de Estudios para Desarrollos Inmobiliarios (FEDI)*, 2005].
65. ESPÍNOLA ORREGO, op. cit., p. 17.

en general nos referimos a dos tipos: tributos y beneficios fiscales. Los tributos son prestaciones patrimoniales obligatorias previstas legalmente por medio de las cuales el Estado, como sujeto activo de la obligación tributaria, exige a los sujetos pasivos desde el acaecimiento del hecho imponible revelador de capacidad contributiva. En este caso el Estado percibe recursos económicos de los contribuyentes. Por su parte, los beneficios fiscales son aquellas ventajas tributarias que, a través de una justificación jurídica, implican anular, aminorar o aplazar el pago de un gravamen. En este caso el Estado resigna total o parcialmente la obtención de recursos económicos.

Podría plantearse una tercera posibilidad basada en el destino específico que se le dé a la recaudación tributaria, pero esta medida técnicamente se aleja del Derecho tributario. Para comprender esta afirmación debemos recordar que el Derecho financiero se integra de cuatro disciplinas jurídicas: Derecho tributario, Derecho presupuestario, Derecho de la deuda pública y Derecho del patrimonio público. El Derecho tributario sólo se ocupa justamente de los recursos tributarios, que constituyen ingresos de Derecho público. En definitiva, si estamos situados dentro del Derecho tributario cualquier clasificación que propongamos tiene que versar sobre su objeto de estudio, es decir sobre los tributos como una clase de ingresos, y no sobre los gastos. Esto no implica que no se pueda diagramar una clasificación en base a los gastos del Estado (destino de los fondos recaudados), pero esta decisión nos sitúa en otras áreas del Derecho financiero y que nos aparta del Derecho tributario.

Una vez en claro cuáles son las medidas tributarias, podemos decir que cuando ellas influyen positivamente en la posibilidad de acceder a la vivienda estamos ante «tributos habitacionales» y «beneficios tributarios habitacionales». Por las razones expuestas en el párrafo anterior dejamos de lado a aquellos tributos cuya única vinculación con el acceso a la vivienda está en el destino, total o parcial, de sus fondos pero no con su hecho imponible. Insistimos en que éstas no son medidas tributarias sino más bien financieras⁶⁶. Un ejemplo sería el caso del Impuesto al Combustible y Gas Natural, regulado en el Título III de la Ley 23966 de

1991⁶⁷, cuyo producido se distribuye entre el Tesoro Nacional (29%), las provincias (29%) y el FONAVI (42%). El hecho de excluir a estas medidas no significa que no sean útiles para promover el acceso a la vivienda sino que no se trata de medidas tributarias propiamente dichas, y sobre ellas versa el objeto de estudio de este trabajo.

Los tributos habitacionales se encuentran dentro de la órbita de los gravámenes reguladores, es decir aquellos cuya finalidad principal va más allá de lo estrictamente recaudatorio. Es por ello que se definen como aquellos gravámenes que no tienen como finalidad esencial la de obtener recursos sino desalentar la realización de conductas que puedan obstaculizar el acceso a la vivienda digna, sin importar la asignación presupuestaria de los fondos. Como ejemplo de este tipo de tributos podemos mencionar aquellos que gravan a los inmuebles para vivienda sin alquilar o a los terrenos baldíos ociosos. En ambos casos se puede llegar a perjudicar el acceso a la vivienda, ya sea porque ante la existencia de un déficit habitacional las personas no pueden arrendar un inmueble que se encuentra disponible o porque se impide que un terreno pueda ser utilizado para la construcción de viviendas⁶⁸.

Los beneficios fiscales habitacionales son aquellas ventajas tributarias que persiguen anular, aminorar o aplazar el pago de un gravamen a los fines de fomentar y favorecer el acceso a la vivienda digna. Como ejemplos de ellos se pueden mencionar las exenciones, no sujeciones, deducciones, devoluciones y los diferimientos, siempre que tengan el fin extrafiscal mencionado.

Una de las cuestiones más debatidas en torno a los beneficios fiscales radica en la afectación de principios tributarios constitucionales como los de igualdad y generalidad, según los cuales todos (generalidad) tienen la misma obligación de contribuir a las arcas del Estado según su capacidad contributiva (igualdad). De ello se coligue que si eximimos (por poner un beneficio) a ciertas personas de la obligación de pagar el tributo, aunque estén económicamente capacitadas para hacerlo, hay una pugna jurídica que debe resolverse.

67. Texto ordenado por el Decreto 518/98.

68. En el ámbito nacional no existen tributos de este tipo. Sólo podemos mencionar el Proyecto de Ley de 2014 presentado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por Jorge Abasto (Coordinador de Inquilinos de Buenos Aires CIBA); el RAÚL FERNÁNDEZ WAGNER (Universidad Nacional General Sarmiento UNGS) y los diputados FACUNDO DI FILIPPO, PABLO BERGEL y GUSTAVO VERA. Amparados en la «función social» de la propiedad, el objeto del proyecto era elevar entre un 800% y un 1000% el monto que se paga por el Impuesto Inmobiliario de la Ciudad, dependiendo del número de meses que el inmueble se encuentre ocioso.

66. Otros autores, basándose en la inmediatez de la medida con el derecho de acceso a la vivienda, prefieren hablar de ayudas directas e indirectas. «Las ayudas directas aparecen en los sucesivos planes de viviendas y se materializan en subsidios de tipos de interés, acceso a préstamos cualificados y subvenciones personales. Las ayudas indirectas son las que proceden del tratamiento fiscal que se realiza a la vivienda habitual en el sistema impositivo afectando así el principio de neutralidad impositiva» (RAYA, *op. cit.*, p. 2).

Para solucionar esta cuestión sin violentar la Constitución es necesario fundamentar y justificar esta afectación en otros principios que gocen del mismo rango constitucional. Es decir que el legislador puede otorgar una ventaja fiscal a ciertos contribuyentes alcanzados inicialmente por un tributo en pos de la prosperidad nacional (art. 75, incs. 18 y 19, CN), la protección del medio ambiente (art. 41, CN), el acceso a una vivienda digna (art. 14 bis, CN), o cualquier otro precepto o principio constitucional. No obstante ello, los regímenes de beneficios fiscales deben establecerse con carácter excepcional y cuando razones de indudable interés público así lo ameriten. Asimismo, también es primordial que existan rigurosos controles para verificar los requisitos que habilitan la ventaja fiscal concedida por la ley. La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) ha dicho en la causa «Ferrocarril Central Argentino» lo siguiente:

«(...) para los fines del gobierno, de política, de reglamentación del comercio interprovincial o simplemente como medio de estímulo, se cree conveniente acordar el privilegio de la exención de impuestos locales, y esta disposición será perfectamente constitucional porque ella no importará sino el ejercicio de una facultad del Poder Legislativo, cuyas sanciones priman sobre cualquier disposición en contrario...»⁶⁹.

En definitiva, la cuestión de los beneficios fiscales hoy en día es un tema superado pero siempre que la exención sea excepcional, razonable y esté fundada en alguna cláusula o principio de rango constitucional.

5. MEDIDAS TRIBUTARIAS QUE FAVORECEN EL ACCESO A LA VIVIENDA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

A continuación veremos las principales medidas tributarias habitacionales del sistema tributario nacional de Argentina. Actualmente no se registran gravámenes habitacionales a nivel nacional, razón por la cual, las medidas fiscales que influyen positivamente sobre el acceso a la vivienda se limitan prácticamente a los beneficios tributarios.

– Impuesto a la Transferencia de Bienes de las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (ITBPSFI)

Este impuesto se encuentra regulado en el título VII de la Ley 23905 de 1991 y grava toda transferencia⁷⁰ de dominio a título oneroso de inmue-

69. CSJN, «Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Rosario», del 3/7/1897 (Fallos 68:227).

70. A los efectos del impuesto se considerará transferencia a la venta, permuta, cambio, dación en pago, aporte a sociedades y todo acto de disposición, excepto la expropiación,

bles ubicados en el país que realicen las personas físicas o sucesiones indivisas⁷¹, residentes en el país o en el extranjero⁷², mediante una retención del 1,5% sobre el valor de transferencia de cada operación⁷³.

En lo que interesa a este trabajo destacamos que cuando se trata de la venta de la única vivienda y/o terreno del contribuyente, con el fin de adquirir o construir otra destinada a casa-habitación propia, el contribuyente podrá optar por no pagar el gravamen. Esta opción también podrá ejercerse en los que casos que se ceda la única vivienda y/o terreno con el propósito de destinarlos a la construcción de un edificio bajo el régimen de la Ley 13512⁷⁴, y se reciba como compensación por el bien cedido hasta un máximo de una unidad funcional de la nueva propiedad destinada a casa-habitación propia⁷⁵. La opción deberá ser formulada al momento de suscribirse el boleto de compraventa cuando éste entregue la posesión, en el de formalizarse dicha entrega de posesión o al momento de la escrituración, el que fuere anterior, y será procedente aun cuando la adquisición del bien de reemplazo hubiera sido anterior, siempre que ambas operaciones se efectúen dentro del término de un año. Dentro de dicho plazo el contribuyente deberá probar por medios fehacientes la adquisición del inmueble de reemplazo y su afectación al referido destino⁷⁶.

– Impuesto a las Ganancias (IG)

Este tributo se encuentra esencialmente regulado en la Ley 20628, según texto ordenado por el Decreto 649/97, y el Decreto reglamentario 1344/98 y se trata de un impuesto de emergencia que desde su creación (casi 80 años) fue sistemáticamente prorrogado por todos los gobiernos nacionales de turno, a pesar de los impedimentos constitucionales. La última prórroga se produjo con la Ley 26545 que mantiene su vigencia, junto con la de varios otros tributos nacionales, hasta el 31 de diciembre de 2019.

Actualmente se configura como un impuesto nacional y directo cuyo

ción, por el que se transmita el dominio a título oneroso, incluso cuando tales transferencias se realicen por orden judicial o por concursos civiles (art. 9, Ley 23905).

71. Artículos 7 y 8 de la Ley 23905.

72. Artículo 16 de la Ley 23905.

73. Artículos 11 y 13 de la Ley 23905.

74. Esta Ley de 1948 regulaba el régimen de propiedad horizontal, pero ha sido derogada por la reciente Ley 26994 de 2005 que aprueba el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, al ser tratada dicha propiedad como un derecho real (arts. 2037 a 2069, CCyCN).

75. Artículo 14, primer párrafo, de la Ley 23905.

76. Artículo 14, segundo párrafo, de la Ley 23905.

hecho imponible es bastante complejo, pero que podemos resumir diciendo que grava a las ganancias y rentas obtenidas al 31 de diciembre de cada año. Entre los sujetos alcanzados se encuentran tanto las personas físicas y sucesiones indivisas como las personas jurídicas. En lo que respecta a las cuestiones habitacionales destacamos una serie de beneficios fiscales derivados de tres normas distintas.

Por una parte, encontramos uno en la propia Ley del IG que dispone que las personas físicas y sucesiones indivisas podrán deducir de la ganancia correspondiente a cada año fiscal, los intereses correspondientes a créditos hipotecarios otorgados por la compra o construcción de inmuebles destinados a casa habitación del contribuyente o del causante hasta la suma de \$20.000 anuales. En el caso de los condominios, cada condómino podrá deducir un importe que no podrá exceder al que resulte de aplicar el porcentaje de su participación sobre dicho límite⁷⁷. La deducción recae sobre el monto de los intereses de créditos hipotecarios abonados durante el año fiscal que se liquida estableciéndose un tope. Con lo cual, si en el período fiscal en cuestión se hubieran abonado importes mayores a \$20.000, no serían deducibles.

Por otra parte, la Ley 21771 de 1978⁷⁸, que promueve beneficios tributarios a inversores en inmuebles destinados a locación de vivienda familiar permanente, contiene otros beneficios que se añaden a los de la Ley del IG⁷⁹. Por un lado, se permiten deducir las sumas efectivamente invertidas en la construcción de viviendas económicas o comunes, excluyéndose el valor del terreno, del monto imponible en la liquidación del IG. Este beneficio también alcanza a las inversiones hechas en la construcción de viviendas económicas o comunes a partir de la fecha de sanción de la presente ley, excluyéndose el valor del terreno⁸⁰. Por el otro, se consagra una exención de la ganancia neta originada en la locación de las unidades afectadas a su régimen⁸¹.

77. Artículo 81, inciso a), de la Ley 20628.

78. Esta norma fue dictada en el año 1976, durante el gobierno de facto del General Rafael Videla, en un contexto de marcada crisis económica y social del país. «Eran notorios por entonces los estragos económicos que había causado el fenómeno conocido como "Rodrigazo", las tasas de inflación creciente y el distanciamiento entre el alza del costo de la vida y el crecimiento de los salarios» (GURFINKEL DE WENDY, *op. cit.*, pp. 1398 y ss.).

79. Amén de las ventajas de índole nacional, la Ley también invita a las provincias y municipalidades a establecer exenciones de sus tributos locales (art. 8, Ley 21771).

80. Artículo 3.a) de la Ley 21771.

81. Artículo 3.b) de la Ley 21771.

Finalmente, la Ley 23091 de 1984⁸², que promueve las locaciones destinadas a viviendas, contiene otros beneficios que se añaden a los de la Ley del IG⁸³. Por un lado, se permiten deducir las sumas efectivamente invertidas en cada ejercicio fiscal: 1) en la construcción de nuevas unidades de vivienda y su infraestructura, excluido el valor del terreno; 2) para la terminación de las construcciones de vivienda y su infraestructura, excluido el valor del terreno, y para la realización de mejoras; 3) en la compra de unidades de vivienda sin uso, excluido el valor del terreno, que se formalice fehacientemente a partir de la vigencia de esta ley⁸⁴. Por el otro, queda eximida la ganancia neta originada en la locación de las unidades⁸⁵.

- Impuesto sobre los Bienes Personales (IBP)

Este gravamen está desarrollado en el Título VI de la Ley 23966 de 1991, ordenado por el Decreto 281/97, y por el Decreto reglamentario 127/1996 y se trata de una carga supuestamente de emergencia destinada *a priori* regir por 9 períodos fiscales (de 1991 a 1999, ambos inclusive). Sucesivas reformas fueron trasladando la vigencia de este impuesto aun a costa de lo que prescribe la Constitución Nacional⁸⁶. La última reforma se produjo a través de la Ley 26545 de 2009 que prorrogó su vigencia hasta 2019.

Actualmente funciona como un impuesto nacional y directo que recae sobre todos los bienes personales situados en el país y en el exterior de las personas físicas y sucesiones indivisas domiciliadas en el exterior, y los bienes radicados en el país de las personas físicas y sucesiones indivisas domiciliadas en el exterior, existentes al 31 de diciembre de cada año. En lo que respecta a las cuestiones habitacionales destacamos una serie de beneficios fiscales derivados de dos normas diferentes.

Por una parte, encontramos uno en la propia Ley del IBP que, al establecer la valuación de las mejoras sobre los inmuebles, permite la deducción del importe adeudado al 31 de diciembre de cada año en concepto de créditos que se hubieran otorgado para la compra o construcción o

82. En este período «...volvió a ascender la curva inflacionaria en el orden interno a la par que se producían sucesivas devaluaciones de la moneda nacional con relación al dólar estadounidense, situación que llevó al dictado del dec. 1096/85... que contenía una medida heroica destinada a frenar el caótico descontrol monetario; se creó el austral y se fijó la paridad cambiaria de la nueva moneda respecto de la divisa extranjera» (GURFINKEL DE WENDY, *op. cit.*, pp. 1398 y ss.).

83. Amén de las ventajas de índole nacional, la Ley también invita a las provincias a instrumentar beneficios tributarios para promover locaciones destinadas a viviendas y establecer gravámenes diferenciales a las viviendas deshabitadas (art. 22, Ley 23091).

84. Artículo 13.a) de la Ley 23091.

85. Artículo 13.b) de la Ley 23091.

86. Artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

realización de mejoras de inmuebles destinados a casa habitación del contribuyente o del causante⁸⁷. Por otra parte, la Ley 21771 de 1978⁸⁸ exime del Impuesto al Patrimonio Neto, o los impuestos que los sustituyeren (actualmente es el IBP), al valor impositivo correspondiente a las unidades de viviendas sujetas al presente régimen⁸⁹.

- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (IGMP)

Este impuesto está regulado en el Título V (art. 6) de la Ley 25063 de 1998 y por el Decreto reglamentario 1533/98. Al igual que los dos casos anteriores, es una norma teóricamente de emergencia que fue sucesiva e ininterrumpidamente renovada, a veces cambiando su nombre, a pesar de los obstáculos constitucionales⁹⁰. Su última prórroga le otorga vigencia de 2009 a 2019, ambos períodos incluidos, mediante la Ley 26545 de 2009 (la misma que la del IBP).

Actualmente funciona como un impuesto nacional y directo que grava determinados activos cuya titularidad, al último día del cierre del ejercicio comercial, recae en general sobre personas jurídicas y explotaciones comerciales. Es una carga que sujeta la potencialidad de un conjunto de bienes para producir ganancias, sin importar la producción real de rentas.

En lo que respecta a las cuestiones habitacionales sólo destacamos la Ley 21771 por cuanto que exime del Impuesto sobre el Capital de las Empresas, o los impuestos que los sustituyeren (actualmente es el IGMP), al valor impositivo correspondiente a las unidades de viviendas sujetas al presente régimen⁹¹.

- Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Este tributo es regulado básicamente por la Ley 23349 de 1986, ordenada por el Decreto 280/97, y por su Decreto reglamentario 692/98. Se trata de un impuesto indirecto que grava el consumo en general, recaudado por el gobierno nacional en uso de las facultades concurrentes con las provincias que le otorga la Constitución Nacional⁹².

El aspecto material de su hecho imponible alcanza a la venta de cosas muebles, las obras, locaciones y prestaciones de servicios e importaciones

definitivas de cosas muebles y servicios. Se trata de un impuesto complejo que grava las distintas etapas de producción a través de un sistema de débito y crédito y que, dadas sus características particulares, permite su traslación económica porque en la práctica recae sobre el consumidor final. Ello debido a que consiste en un gravamen plurifásico, que incide en todas las etapas del proceso productivo, y no acumulativo, porque no se paga sobre el valor total sino que permite la deducción de lo pagado por el impuesto en las etapas anteriores, gravándose el mayor valor que adquieren los productos en las sucesivas etapas de producción y distribución.

En relación al acceso a la vivienda encontramos cuatro beneficios fiscales particulares: dos exenciones, una alícuota reducida y una devolución del impuesto. Las dos exenciones están reguladas expresamente en la Ley del IVA, la cual dispone que entre las diferentes colocaciones y prestaciones financieras exentas se encuentran, por un lado, los intereses de préstamos para vivienda concedidos por el FONAVI y los correspondientes a préstamos para compra, construcción o mejoras de viviendas destinadas a casa-habitación (en este último caso cualquiera sea la condición del sujeto que lo otorgue)⁹³ y, por el otro, la locación de inmuebles destinados exclusivamente a casa habitación del locatario y su familia, de inmuebles rurales afectados a actividades agropecuarias y de inmuebles cuyos locatarios sea el Estado (excluidos las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1 de la Ley 22016 de 1979⁹⁴)⁹⁵.

La primera de estas dos exenciones se aplica a los importes abonados por la obtención de créditos para la adquisición, construcción o mejoras de viviendas destinadas a casa habitación. Los procedimientos, requisitos, plazos y demás condiciones para su implementación se encuentran detallados en el Decreto reglamentario de la Ley. Se trata de una exención bastante amplia, ya que, por una parte, no lo limita a ningún tipo de crédito en particular y extiende el beneficio a los préstamos otorgados por cualquier sujeto, y, por otra parte, el destino de los fondos de los préstamos no se limita a la adquisición y construcción, sino que también abarca la ejecución de mejoras en ellas, contribuyendo a mejorar la dignidad de

87. Artículo 22, inciso a), punto 4), 5 párrafo, de la Ley 23966.

88. Además de las ventajas de índole nacional, la Ley también invita a las provincias y municipalidades a establecer exenciones de sus tributos locales (art. 8, Ley 21771).

89. Artículo 3.c) de la Ley 21771.

90. Artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

91. Artículo 3.c) de la Ley 21771.

92. Artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

93. Artículo 7, inciso h), punto 16, apartado 8), de la Ley 23349. Sobre este beneficios recomendamos la lectura de MORENO GURREA, J.A., «Exención del IVA aplicable a intereses de financiaciones para compra, construcción o mejoras de viviendas destinadas a casa-habitación», *Impuestos*, N.º 13, 210, pp. 25 y ss.

94. Esta norma deroga toda exención de tributos nacionales, provinciales y municipales, concedidas por leyes nacionales, en cuanto eximan o permitan capitalizar el pago de tributos.

95. Artículo 7, inciso h), punto 16, apartado 9), de la Ley 23349.

la vivienda. La segunda exención incide sobre la locación de inmuebles destinados a casa habitación, ampliando el espectro de quienes pueden hacer uso de este beneficio, ya que se incluye a un sector de la sociedad que no puede (o no quiere) acceder a la propiedad de la vivienda y busca otra alternativa igualmente válida como es la locación.

En relación con este punto en el año 1996 la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) manifestó lo siguiente: «Puede afirmarse que las disposiciones exentivas que nos ocupan se enmarcan dentro de las medidas legislativas cuyo objetivo es no incrementar el precio de determinados bienes o servicios atendiendo a su significación social. En tal entendimiento, la franquicia que ampara a los intereses que derivan de la financiación por la compra, construcción o mejora de vivienda utilizada como casa habitación, apunta a facilitar el acceso a la vivienda para quienes no cuentan con recursos suficientes para afrontar de contado la cancelación del precio; en otras palabras, no agravar la situación de aquéllos que precisamente por carecer de los fondos deben recurrir a la financiación»⁹⁶.

En los Decretos 324/96 y 1230/96⁹⁷ encontramos un tercer beneficio fiscal que consiste en una reducción del 50% de la alícuota general (21%)⁹⁸, establecida por la Ley del IVA, con relación a trabajos sobre inmuebles ajenos y obras sobre inmuebles propios destinados, en ambos casos, a la vivienda⁹⁹.

En último término, la Ley 26158 de 2006, que promueve incentivos para la adquisición y construcción de vivienda única, familiar y permanente, establece la devolución del IVA por las obras de inmuebles destinadas exclusivamente a la vivienda única, familiar y permanente, mediante contratos de venta, alquiler o leasing¹⁰⁰. También se trata de un claro estímulo al acceso a la vivienda, ya que busca facilitar la realización de obras de construcción de nuevas unidades de vivienda y su infraestructura y la

96. Dictamen N.º 117/96 de la Dirección de Asesoría Técnica de la AFIP.

97. Algunos autores entienden que el Decreto 1230/97 ha sido insuficiente en varios puntos y excesivo en otros. En definitiva, en virtud de los años transcurridos, los casos planteados y las dudas existentes, sería necesaria la sanción de una nueva norma reglamentaria en esta materia (BALÁN, O., «La reducción del IVA para viviendas. Viejos y nuevos problemas», *Práctica Profesional*, N.º 123, 2010, pp. 11 y ss.).

98. Para profundizar sobre este beneficio recomendamos la lectura de BALÁN, *op. cit.*, pp. 11 y ss.

99. Sobre este punto la AFIP sostuvo en el Dictamen N.º 13/98 que la reducción es procedente cuando la construcción ha sido concebida para ser destinada a vivienda, sin tener en cuenta la situación jurídica y/o fiscal del adquirente.

100. Artículos 10 y ss. de la Ley 23349.

terminación de aquéllas que se encuentran en construcción a la fecha de vigencia de la norma.

- Régimen del PROCREAR

Finalmente, también podemos mencionar al Decreto 902/2012, que regula el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar (PROCREAR), ya que determina que el Fondo y su fiduciario, en sus operaciones relativas al aquél, gozan de la exención de todo tipo de tributos nacionales existentes (y a crearse en el futuro), extendiéndose también una invitación a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a otorgarle igual beneficio¹⁰¹.

6. CONCLUSIÓN

A lo largo del trabajo se resaltó la importancia que ostenta para cualquier sociedad el derecho a acceder a una vivienda digna y quedó en evidencia la preponderancia que el ordenamiento jurídico argentino le ha concedido a dicho derecho, ya que no sólo fue incorporado a la Constitución Nacional sino que además se lo ubicó dentro de la categoría de «derecho humano», en virtud de los diversos tratados internacionales a los que se le reconoció jerarquía constitucional luego de la última reforma de la *Carta Magna*.

Asimismo, se demostró que el sistema jurídico argentino recurre actualmente al Derecho tributario para facilitar el acceso a dicho derecho y paliar así el déficit habitacional que persigue al país, con sus más y sus menos, desde sus propios inicios. De todas maneras, las medidas fiscales habitacionales nacionales se han limitado prácticamente a los beneficios fiscales, dejando de lado las bondades que en esta cuestión pueden ofrecer los tributos habitacionales. También se acude a diversos gastos sociales cuyos recursos provienen de tributos con un destino habitacional específico (ICLGN) pero, si bien son medidas útiles para garantizar el derecho de ciernes, no son herramientas tributarias y, por lo tanto, son ajenas al objeto de estudio de este trabajo.

Los beneficios fiscales habitacionales que contempla el ordenamiento tributario argentino son de lo más variado: comprenden distintos tipos de ventajas (exenciones, deducciones, devoluciones, alícuotas reducidas, no sujeciones); afectan a diferentes clases de tributos, tanto directos (IG, IBP, IGMP) como indirectos (ITBPF, IVA); favorecen tanto la adquisición como el arrendamiento de la vivienda y garantizan no sólo el acceso

101. Artículo 8 del Decreto 902/12.

a ésta sino que además sea con dignidad (mejoras). No obstante, y más allá de esta interesante diversidad, se advierte que la normativa es muy dispersa y anticuada ya que, salvo alguna que otra excepción, la mayoría de los beneficios fiscales habitacionales se plasman en normas que tienen más de veinte años. Todo ello hace que muchas veces resulte confuso el tratamiento fiscal a aplicar, en virtud de la evolución del Derecho sobre cuestiones de vivienda, y que la normativa haya perdido cierta actualidad y no se pueda cubrir cabalmente las necesidades habitacionales que exigen las circunstancias vigentes.

En definitiva, entendemos que si bien es cierto que Argentina ha dado importantes pasos desde el Derecho tributario nacional para resolver el déficit habitacional, también es cierto que aún se podría obtener un mayor provecho a las medidas fiscales en materia de vivienda. Ello se podría lograr, entre otras alternativas, regulando tributos habitacionales y reestructurando y actualizando los beneficios fiscales habitacionales existentes, amén de incorporar otros nuevos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ARELLA, F.R., «La vivienda popular. Aspectos antropológicos y sociales de las cooperativas de viviendas», en *Documentos de trabajo de la Universidad de Belgrano, Área de Estudios en Cooperativismo y Mutualismo*, N.º 136, abril 2006, pp. 1-55.
- BONARI, D.; MICELI, E.; COLOMBO, C.; NAZUR, P., *Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)*, Buenos Aires, Diciembre de 2000.
- ESPÍNOLA ORREGO, G., *El derecho a una vivienda digna y adecuada en el ordenamiento jurídico español*, tesis doctoral, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá, 2010.
- GABOSI, M.J.; RAFFO, M.L.; FALCÓN, M.; ARIAS, A. y BASAVILVASO, E., «Una deuda pendiente. La problemática del déficit habitacional», *Observatorio Social*, N.º 40, diciembre-2013.
- GIRAUDY, C., «Algunas claves para acceder al derecho a la vivienda en los municipios de Gran Buenos Aires», *Acceso a la Vivienda en el Gran Buenos Aires*, Asociación Civil por la igualdad y la Justicia y Centro de Apoyo Legal Comunitario, Buenos Aires, pp. 1-12.
- GURFINKEL DE WENDY, L.N., «Herramientas fiscales que facilitan el acceso a la vivienda», *La Ley*, 1-La ley 2005-E, pp. 1398 y ss.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN, *Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda*, Dirección de gastos consolidados, Buenos Aires,

2000. Archivo en la web en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/foavi.pdf> (consulta: 1070172016).

- OTERO, R.J., «Franquicias impositivas para construcciones y locaciones destinadas a vivienda permanente: reglamento de la Ley 23.091», *Derecho Fiscal* XXXIX-319, pp. 1985 y ss.
- PERRONE, R., «La imposición y el ambiente», en *Tratado de derecho tributario*, T. 11 (Dir.: Andrea Amatucci), Temis, Bogotá, 2001.
- RAYA, J.M., «La fiscalidad de la vivienda: una comparativa internacional», *Documentos de trabajo*, N.º 10, mayo - 2010, Observatorio de Divulgación Financiera.
- RODULFO, M.B., «Políticas habitacionales en Argentina estrategias y desafíos», en el material bibliográfico del *Programa de Actualización Profesional en Hábitat y pobreza en América Latina* de la facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2008.
- SÁINZ DE BUJANDA, F., *Hacienda y derecho. Estudio de derecho financiero*, Vol. II: Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- SANTACRUZ, L.M., «Deducción por compra de vivienda propia», *Impuestos*, 1987-B, pp. 1350 y ss.
- SATULOVSKI, M., «Informe: Déficit habitacional en Argentina», *Departamento de Investigaciones de la Fundación de Estudios para Desarrollos Inmobiliarios (FEDI)*, 2005).
- URQUIZU CAVALLÉ, Á., *La inversión empresarial en la República de Panamá: Sistema Tributario, plataformas jurídicas y convenios para evitar la doble imposición internacional*, Ed. Bosch, Barcelona, 2013.
- «La red de convenios bilaterales suscritos por España como plataforma de inversión entre América Latina y terceros países: el caso de China y la delimitación jurídica del beneficiario efectivo de las rentas», *Quincena Fiscal de Aranzadi*, n.º 15-16, 2011, pp. 111-165.